

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keinginan mempunyai anak adalah naluri manusiawi dan alamiah. Akan tetapi kadang-kadang naluri ini terbentur pada Takdir Illahi, di mana kehendak untuk mempunyai anak tidak tercapai. Pada umumnya manusia tidak akan puas dengan apa yang dialaminya, sehingga berbagai usaha dilakukan untuk memenuhi kepuasan tersebut. Dalam hal pemilikan anak, usaha yang dapat dilakukan adalah dengan mengangkat anak atau adopsi.

Adopsi merupakan suatu cara untuk mengadakan hubungan antara orang tua dan anak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Biasanya adopsi dilaksanakan untuk mendapatkan pewaris atau untuk mendapatkan anak bagi orangtua yang tidak memiliki anak.

Ada bermacam-macam alasan mengapa pasangan suami istri memutuskan untuk mengadopsi seorang anak, bisa dikarenakan tidak bisa mempunyai anak atau yang memutuskan untuk tidak mempunyai anak sehingga hanya ingin lewat adopsi saja, atau alasan kemanusiaan karena anak tersebut ditinggalkan oleh orangtuanya. Apapun itu alasannya, tampaknya kebutuhan mengadopsi anak semakin dekat dengan kehidupan kita.

Pada mulanya pengangkatan anak atau adopsi dilakukan semata-mata untuk melanjutkan dan mempertahankan garis keturunan/marga, dalam suatu keluarga yang tidak mempunyai anak kandung. Di samping itu juga untuk

mempertahankan ikatan perkawinan, sehingga tidak timbul perceraian. Tetapi dalam perkembangannya kemudian sejalan dengan perkembangan masyarakat, tujuan adopsi telah berubah menjadi untuk kesejahteraan anak.

Secara umum orang tua yang ingin melakukan adopsi dapat dikatakan mereka mampu dalam membiayai, terutama bila dilihat dari segi ekonomi, kelayakan pengetahuan untuk memberikan pendidikan dan kesempatan mereka untuk mengasuh, mendidik dan membesarkan anak tersebut. Secara lahiriah mereka memang kelak siap untuk menerima kehadiran anak tersebut, kendatipun yang ditunggu-tunggu belum juga tiba.

Bila permasalahan belum memiliki keturunan dikompromikan maka dengan adanya adopsi akan membantu dan melengkapi kehidupan keluarga tersebut. Dengan cara adopsi, orang tua kandung anak merelakan penyerahan anaknya kepada pasangan yang belum mempunyai keturunan untuk dijadikan anak angkat bagi mereka. Dengan demikian terjadi peralihan tanggungjawab dari mereka yang kurang mampu untuk mendidik dan membesarkan anak tersebut.

Pengangkatan anak atau adopsi adalah suatu tindakan mengambil anak orang lain untuk dipelihara dan diperlakukan sebagai anak keturunannya sendiri berdasarkan ketentuan-ketentuan yang disepakati bersama dan sah menurut hukum yang berlaku di masyarakat yang bersangkutan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Muderis Zaini.2002. *Adopsi Suatu Tinjauan dari Tiga Sistem Hukum*. Semarang: Sinar Grafika. hal 64

Eksistensi adopsi di Indonesia sebagai suatu lembaga hukum masih belum ada keseragaman (unifikasi), sehingga masalah adopsi masih merupakan problema bagi masyarakat, terutama dalam masalah yang menyangkut ketentuan hukumnya. Keberagaman tersebut sangat jelas terlihat, bila kita mempelajari ketentuan tentang lembaga adopsi itu sendiri dalam sumber-sumber yang berlaku di Indonesia, baik hukum barat yang bersumber dari *Burgelijk Wetboek* (BW), hukum adat yang berlaku di Indonesia, maupun hukum Islam yang merupakan konsekuensi logis dari masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam.<sup>2</sup>

Pada masyarakat Indonesia, pengangkatan anak seringkali dilakukan secara diam-diam yang hanya ditandai dengan pemberitahuan kepada masyarakat sekitar tanpa adanya suatu putusan pengadilan. Kemudian karena adanya perkembangan akan kebutuhan hukum, terutama yang menyangkut masalah pengangkatan anak bagi orang Islam, maka putusan pengadilan menjadi sangat penting. Hal ini bertujuan untuk menjamin dan melindungi kepastian hukum anak tersebut.

Pada dasarnya setiap anak memiliki hak yang sama yaitu hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang serta berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Muderis Zaini.2002. *Adopsi Suatu Tinjauan dari Tiga Sistem Hukum*. Semarang: Sinar Grafika. hal 1

<sup>3</sup> Darwan Praist.2003. *Hukum Anak Indonesia*. Bandung. PT. Citra Aditya Bhakti. hal 79

Lembaga pengangkatan anak tidak diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Namun demikian, pengangkatan anak merupakan bagian dari bidang perkawinan sesuai dengan ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menegaskan bahwa Pengadilan Agama sebagai pengadilan yang berwenang mengadili perkara bidang perkawinan bagi mereka yang beragama Islam dan pengadilan umum bagi lainnya, maka kewenangan yang berkaitan dengan pengangkatan anak yang dilakukan oleh orang-orang yang beragama Islam seharusnya menjadi kewenangan Pengadilan Agama. Kebutuhan hukum orang Islam untuk melakukan pengangkatan anak sesuai dengan pandangan hidup dan kesadaran hukumnya, yaitu berdasarkan hukum Islam yang seharusnya menjadi kewenangan pengadilan agama ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama bahwa pengangkatan antara orang-orang yang beragama Islam menjadi kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Agama memberikan penetapan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam.<sup>4</sup>

Pengadilan Negeri sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dalam lingkup badan peradilan umum mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata ditingkat pertama. Dalam perkara perdata, Pengadilan Negeri berwenang

---

<sup>4</sup> Musthofa. 2008. *Pengangkatan Anak Kewenangan Pengadilan Agama*. Jakarta. Prenada Media Grup. hlm. 60

mengadili perkara perdata secara umum, kecuali perkara perdata tertentu yang merupakan kewenangan Pengadilan Agama.

Perkara permohonan banyak macamnya tergantung dari apa yang dimohonkan oleh pemohon sesuai dengan kewenangan pengadilan dan permohonan tersebut harus ada urgensi dan dasar hukumnya. Salah satu permohonan yang sering diajukan ke pengadilan adalah permohonan pengesahan pengangkatan anak. Pada awalnya, lembaga peradilan yang berwenang memeriksa permohonan pengangkatan anak adalah Pengadilan Negeri. Dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pengadilan Agama diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam. Dengan adanya undang-undang tersebut, kewenangan mengadili permohonan pengangkatan anak bagi pemohon beragama Islam beralih dari Pengadilan Negeri ke Pengadilan Agama. Namun ternyata bahwa Pengadilan Negeri masih menerima dan mengadili permohonan pengangkatan anak bagi pemohon beragama Islam. Hal ini menimbulkan permasalahan tentang kewenangan Pengadilan Negeri terhadap permohonan pengangkatan anak yang diajukan oleh pemohon beragama Islam setelah berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006.

Dalam meningkatkan akses hak anak yang menjadi salah satu tujuan administrasi kependudukan, maka dengan dikeluarkannya Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pemerintah berupaya untuk memberikan layanan akta kelahiran secara gratis dengan harapan setiap anak memiliki kepastian hukum atas asal usul keturunan, status hukum serta kewarganegaraannya. Landasan hukum tersebut dalam praktek kehidupan sehari-hari sangat dibutuhkan sebagai bukti dalam kepengurusan :

1. Asal usul seseorang
2. Penyelesaian paspor
3. Kartu Tanda Penduduk
4. Keperluan Sekolah
5. Keperluan melamar pekerjaan
6. Keperluan Perkawinan
7. Status Ahli waris
8. Kepentingan kepegawaian dan lain-lain.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, dapat dilihat bahwa saat ini penyebab utama rendahnya tingkat kepemilikan akta kelahiran khususnya pada permasalahan pengangkatan anak, hal ini dikarenakan kurangnya pengetahuan dan pendidikan orang tua yang melakukan pengangkatan anak tidak melalui pengadilan, sehingga tidak dapat dilakukan pencatatan, adanya pluralitas/keberagaman hukum yang mengatur masalah pengangkatan anak, mahalnya biaya pengurusan dan faktor birokrasi yang berbelit-belit. Hal ini menjadi daya tarik penulis untuk mengambil penelitian dengan judul “Adopsi dan Perlindungan Anak di Kabupaten Boyolali”

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah adopsi ditinjau dari sistem Hukum Barat, Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Nasional ?
2. Apakah pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak telah sesuai dengan peraturan hukum Nasional, sesuai dengan hukum Islam dan sesuai dengan hukum adat yang berlaku ?
3. Bagaimanakah seharusnya model hukum yang ideal bagi pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali ?

## **C. Pembatasan Permasalahan**

Agar penelitian ini tetap terfokus pada permasalahan dan tidak meluas maka masalah hanya dibatasi pada tinjauan adopsi dari sistem Hukum Barat, Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Nasional di Indonesia, serta pelaksanaan Adopsi di Pengadilan Negeri Kabupaten Boyolali dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak.

## **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan adopsi ditinjau dari sistem Hukum Barat, Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Nasional di Indonesia.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak telah sesuai dengan peraturan hukum positif Indonesia, dan sesuai dengan hukum adat yang berlaku.
3. Untuk menemukan model hukum bagi pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan manfaat berupa :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Bagi pengembangan ilmu hukum, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran-pemikiran teoritis konseptual guna menambah khazanah literatur ilmu hukum yang sudah ada.
- b) Mampu memberikan pandangan pemikiran berupa konsep atau teori di bidang hukum, khususnya mengenai adopsi dan pencatatannya dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak di Kabupaten Boyolali.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Memberi jawaban atas permasalahan yang diteliti.
- b) Untuk memberikan sumbangan wacana mengenai pelaksanaan adopsi dan pencatatannya ditinjau dari sistem Hukum Barat, Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Nasional di Indonesia dan sistem pencatatan adopsi di Kabupaten Boyolali dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak.



## **F. Metode Penelitian**

Metode adalah suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis<sup>5</sup>.

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah penelitian yang bersifat yuridis komparatif (perbandingan hukum). Maksud dari yuridis komparatif, karena penelitian ini hendak mengkaji lebih dalam mengenai perbandingan hukum positif atau normatif yang digunakan. Penelitian ini menggunakan konsep hukum yang keempat, yaitu hukum dikonsepkan sebagai pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik. Oleh karena itu, hukum di sini bukan dikonsepkan sebagai rules tetapi sebagai regularitas yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Di sini hukum adalah tingkah laku atau aksi-aksi dan interaksi manusia yang secara aktual dan potensial akan terpola. Karena setiap perilaku atau aksi itu merupakan suatu realita sosial yang terjadi dalam alam pengalaman indrawi dan empiris, maka setiap penelitian yang

---

<sup>5</sup> Lexy Moleong.2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Penerbit Rosda Karya. hal 45

mendasarkan atau mengkonsepkan hukum sebagai tingkah laku atau perilaku dan aksi ini dapat disebut sebagai penelitian sosial (hukum).

## **2. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, karena dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali

## **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Boyolali. Pertimbangan dipilihnya lokasi ini, karena pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali pada akhirnya akan selesai setelah dicatatkan atau bermuara di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Boyolali.

## **4. Jenis dan Sumber Data**

### **a. Jenis Data**

- 1) Jenis Data Primer adalah data yang berupa keterangan atau penjelasan dari subyek penelitian, guna mendapat penjelasan yang lebih mendalam tentang data sekunder
- 2) Jenis Data Sekunder adalah data yang berupa dokumen-dokumen resmi atau arsip-arsip yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali yang berkaitan dengan materi penelitian umumnya dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Boyolali pada khususnya

### **b. Sumber Data**

Dalam hal ini sumber data, penulis peroleh dari :

1) Sumber data primer

Data yang berupa keterangan-keterangan yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang dipandang mengetahui obyek yang diteliti yaitu mengenai pelaksanaan dan pencatatan adopsi di Kabupaten Boyolali.

2) Sumber data sekunder

Data yang berupa peraturan perundang-undangan, literatur, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Dalam suatu wawancara terdapat dua pihak yang mempunyai kedudukan berbeda, yaitu pengejar informasi yang biasa disebut pewawancara atau *interviewer* dan pemberi informasi yang disebut informan, atau responden.

Adapun dalam wawancara ini yang digunakan adalah wawancara mendalam (*depth interview*) dengan wawancara tidak berpatokan atau bebas terpimpin. Alasan penggunaan jenis ini

adalah dengan wawancara tidak berpatokan atau bebas terpimpin akan dicapai kewajaran secara maksimal, dapat diperoleh data secara mendalam dan akan dimungkinkan masih dipenuhinya prinsip batas keabsahan data hasil wawancara yang masih berada dalam garis kerangka pertanyaan serta dapat diarahkan secara langsung pada pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Purposive sampling*. *Purposive sampling* digunakan karena sampel yang akan dituju sudah jelas sehingga akan mempermudah jalannya penelitian.

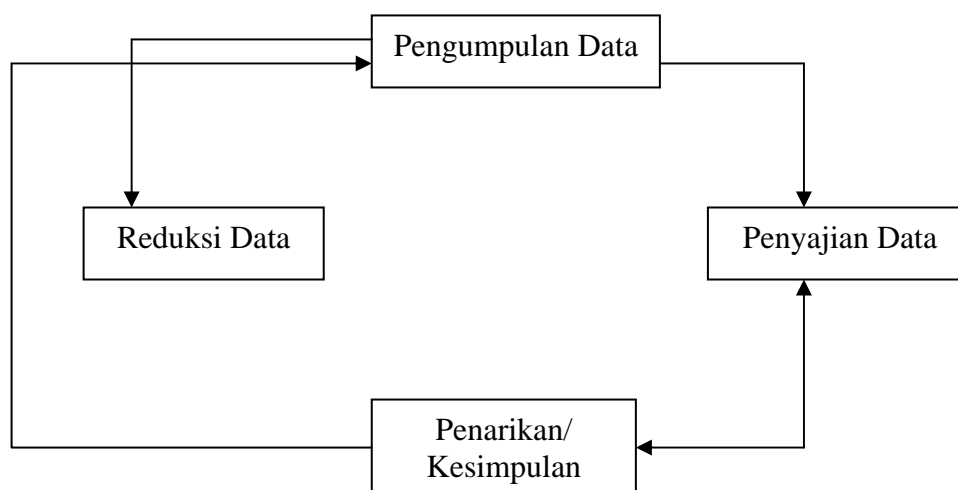
Wawancara ini bertujuan untuk mendapat keterangan atau untuk keperluan informasi. Oleh karena itu, individu yang menjadi sasaran wawancara adalah informan. Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang mengetahui tentang pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali

#### b. Studi Pustaka

Yaitu suatu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari data-data sekunder yang berupa dokumen-dokumen atau arsip, buku-buku perpustakaan, artikel dan laporan-laporan yang berhubungan dengan pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali

## 6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis model interaktif (*Interaktif Model of Analysis*), terdiri dari tiga komponen analisis data, reduksi data, pengujian data dan penarikan kesimpulan merupakan rangkaian kegiatan analisis secara berurutan dan saling susul menyusul. Untuk lebih jelasnya, proses analisis data dengan model interaktif ini dapat digambarkan sebagai berikut<sup>6</sup>:



Bagan 1: Model Analisis Interaktif

Ketiga komponen tersebut di atas, yaitu reduksi data, pengujian data dan penarikan kesimpulan sebagai suatu jalin menjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut “Analisis”.

Dalam melakukan analisis ini, penulis menggunakan teori J.E. Post, di mana suatu implementasi suatu kebijakan dapat dikatakan

---

<sup>6</sup> HB. Sutopo.2002. *Pengantar Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta : UNS Press.  
hal 56

berhasil apabila memenuhi berbagai kriteria di dalamnya. Adapun kriteria tersebut memuat 4 (empat) hal pokok yang menjadi perhatian utamanya, yaitu :

1. Target/tujuan apa yang hendak dicapai.
2. Apa yang dijalankan/usaha-usaha apa yang dijalankan untuk mencapai target.
3. Instrumen atau sumber data apa yang dilibatkan.
4. Hambatan yang mungkin timbul dalam proses pelaksanaan.

#### **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Dalam penyusunan tesis, untuk mempermudah pembaca dalam memahami hasil penulisan ilmiah ini maka penulis membuat sistematika penulisan tesis sebagai berikut:

**BAB I** Pada Bab ini berisi Pendahuluan. Pada bab ini akan diawali dengan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Pembatasan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Tesis.

**BAB II** Tinjauan Pustaka terdiri dari dua sub bab yaitu sub bab tentang landasan teori yang di dalamnya memuat teori-teori tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial, pengertian adopsi, hukum keluarga yang terdiri dari definisi hukum keluarga, sistem hukum kekeluargaan, pengangkatan anak (adopsi) yang terdiri dari definisi pengangkatan anak dan anak angkat, macam-macam

pengangkatan anak, tinjauan umum administrasi kependudukan, dan satu sub bab lagi tentang kerangka pemikiran.

**BAB III** Bab ini menjelaskan mengenai Pengangkatan Anak (Adopsi) dan Perlindungan Anak di Indonesia yang menjelaskan tentang lembaga adopsi ditinjau dari Hukum Barat, Hukum Islam, Hukum Adat, dan Hukum Nasional dan perlindungan hukumnya.

**BAB IV** Pada bab ini akan dibahas dan dianalisis tentang gambaran umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Boyolali, adopsi ditinjau dari sistem Hukum Nasional, Hukum Islam dan Hukum Adat di Indonesia, pelaksanaan adopsi di Kabupaten Boyolali dalam rangka mencapai tujuan perlindungan anak telah sesuai dengan peraturan hukum positif Indonesia, sesuai dengan hukum Islam dan sesuai dengan hukum adat yang berlaku dan model pelaksanaan adopsi yang ideal di Kabupaten Boyolali.

**BAB V** Bab ini berisi tentang kesimpulan dari hal-hal yang telah diuraikan di atas serta saran-saran konstruktif sebagai wacana dalam meningkatkan pelayanan pelaksanaan pengangkatan anak di Kabupaten Boyolali.